

Gekooïd recht voor de gekooide mens

Stand van zaken basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden

Tom DAEMS*

1. Inleiding: korte terugblik op een lang hervormingsproces

Het is intussen reeds vijftien jaar geleden dat de eerste stappen werden gezet richting de uitwerking van een Belgische basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden.¹ In juni 1996 gaf toenmalig Minister van Justitie Stefaan De Clerck een eerste aanzet in zijn oriëntatienota 'Strafbeleid en Gevangenisbeleid'.² In september 1996 vertrouwde de Minister aan professor Lieven Dupont de opdracht toe tot uitwerking van een voorontwerp van beginselenwet gevangeniswezen en tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties. Op 30 september 1997 rondde professor Dupont zijn werkstuk af. De resultaten werden op 6 februari 1998 tijdens een studiedag toegelicht en becommentarieerd.³ Het eindverslag van Dupont diende vervolgens als basis voor de werkzaamheden van de commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' die einde november 1997 werd opgericht. Deze commissie beëindigde zijn opdracht op 28 februari 2000.

Hiermee werd het voorbereidende luik afgerond en kwam het dossier in handen van de politiek. Alhoewel Minister Verwilghen het belang van een penitentiaire beginselenwet verschillende malen onderschreef en het ook opnam als project 88 in het federaal veiligheids- en detentieplan⁴, gebeurde er op dit vlak weinig tijdens zijn bewind. Na de beëindiging van de werkzaamheden van de Commissie Dupont liet de Minister het initiatief begin juli 2000 aan het Parlement, waar het dossier gedurende de rest van de legislatuur bitter weinig vooruitgang zou boeken. Het was wachten tot na de verkiezingen van mei 2003 alvorens er opnieuw schot in de zaak kwam. Einde september 2003 werd het voorstel van wet opnieuw ingediend en ging het de laatste rechte lijn in. Op 1 februari 2005 zou uiteindelijk de wet van 12 januari 2005 betreffende

* Doctorassistent, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Universiteit Gent.

¹ Basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, B.S. 1 februari 2005.

² MINISTER VAN JUSTITIE, "Oriëntatienota Strafbeleid en Gevangenisbeleid", (juni 1996), herdrukt in: T. PETERS en J. VANACKER (eds.), *Van Oriëntatienota naar penaal beleid?*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 1997, 1-86.

³ L. DUPONT (ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 293p.

⁴ Het federaal veiligheids- en detentieplan, *Parl. St.* Senaat 1999-2000, nr. 2-461/1, 125-126.

het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd worden.⁵

Ook het proces richting een regeling van de externe rechtspositie en de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken kreeg een extra impuls onder het bewind van Minister De Clerck die in zijn oriëntatienota van juni 1996 een wettelijke regeling van de externe rechtspositie vooropstelde. De rechterlijke macht zou daarbij een belangrijke rol moeten spelen om op die manier de band tussen straftoemeting en strafuitvoering te herstellen. Dit luik hoorde ook tot de opdracht die de Minister toevertrouwde aan professor Dupont. In zijn 'Proeve van Voorontwerp van Beginselenwet Gevangeniswezen en Tenuitvoerlegging van Vrijheidsstraffen' stelde Dupont de oprichting voor van multidisciplinaire penitentiaire rechtbanken die zeer ruime beslissingsbevoegdheden zouden krijgen.⁶

Het losbarsten van de zaak-Dutroux had de strafuitvoering intussen stevig onder de publieke aandacht gebracht. De parlementaire onderzoekscommissie-'Dutroux-Nihoul en consorten' schaarde zich in zijn rapport van 14 april 1997 achter de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken.⁷ De wetten van 5 en 18 maart 1998 die het systeem van voorwaardelijke invrijheidstelling hervormden en de instelling van commissies voorwaardelijke invrijheidstelling vooropstelden, waren een tussenstation richting strafuitvoeringsrechtbanken.

Oorspronkelijk had de commissie 'Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden' ook als taak om de mogelijkheid tot instelling van strafuitvoeringsrechtbanken verder te exploreren, maar die opdracht werd op een later moment aan een andere commissie toevertrouwd. De Commissie Basiswet schreef nog wel een conceptnota over de externe rechtspositie. Vanaf dat moment werd de behandeling van de interne rechtspositie losgekoppeld van die van de externe rechtspositie. Van maart 2000 tot midden 2003 zou de commissie 'strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting' (naast een deelrapport over de straftoemeting) het tweede luik van de strafuitvoering - de externe rechtspositie en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken - uitwerken. De werkzaamheden bleven dus lange tijd in een voorbereidende fase zitten. Met het aantreden van Minister Onkelinx werd uiteindelijk het wetgevingsproces geïnitieerd en beëindigd. Op 15 juni 2006 werden de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe

⁵ Voor meer achtergrond bij de geschiedenis van de basiswet, zie L. DUPONT, "De basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden: Krachtlijnen en basisbeginselen" In: *Recht in beweging. 12de VRG-Alumnidag 2005*. Antwerpen, Maklu, 2005, 133-150; L. DUPONT, "Rechtsontwikkelingen voor gedetineerden in België", In: A.A. FRANKEN, M. DE LANGEN en M. MOERINGS (eds.), *Constance waarden. Liber amicorum prof. mr. Constantijn Kelk*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2008, 465-473; P. MARY, "La nouvelle loi pénitentiaire belge. Retour sur un processus de réforme (1996-2006)", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, afl. 1916, 5-51; E. MAES, *Van gevangenisstraf naar vrijheidsstraf. 200 jaar Belgisch gevangeniswezen*. Antwerpen, Maklu, 2009, 1201p.

⁶ L. DUPONT, "Beknpte toelichting", in: L. DUPONT (ed.), *Op weg naar een beginselenwet gevangeniswezen*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 189-198.

⁷ *Parl. St. Kamer 1996-97*, nr. 713/6, 158-185 (Hoofdstuk IV: Aanbevelingen).

rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten en de wet van 17 mei 2006 houdende de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

In het vervolg van deze bijdrage beperken we ons tot de ontwikkelingen omtrent de interne rechtspositie en laten we de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken grotendeels buiten beschouwing. Deze keuze is in zekere zin artificieel, aangezien er allerhande dwarsverbindingen zijn tussen de twee en deze ook op elkaar dienen aan te sluiten.⁸ Ten tweede richten we ons enkel op wat zich heeft afgespeeld op vlak van de interne rechtspositie na de stemming van de basiswet. Dit impliceert dat we geen aandacht zullen besteden aan de commentaren die geformuleerd werden bij de wet van 2005 zelf. Die kwamen eerder en elders al aan bod.⁹ In sectie twee

⁸ Voor beschouwingen over de externe rechtspositie en de strafuitvoeringsrechtbanken, zie o.m. de bijdragen in K. VAN CAUWENBERGHE en H. TUBEX (eds.), “Wie is er bang van de strafuitvoeringsrechtbank? (themanummer)”, *Orde van de dag*, 2005, afl. 32; Y. VAN DEN BERGE, *Strafuitvoering. De externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de oprichting van strafuitvoeringsrechtbanken*, Brugge, Vanden Broele, 2007, 112p.; C. HERMANS, “Strafuitvoeringsrechtbanken uit de startblokken. De nieuwe strafuitvoeringsrechtbanken en de gedeeltelijke inwerkingtreding van de wet betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden”, *Fatik*, 2007, afl. 113, 6-18; J. VANACKER, “De strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: een (recht)bank vooruit?”, *Panopticon*, 2007, afl.2, 1-7; T. DAEMS, “Strafuitvoeringsrechtbanken, overbevolkte gevangenissen & compatibele slachtoffers”, *Panopticon*, 2007, afl. 3, 41-57; F. PIETERS, “De wetten betreffende de strafuitvoeringsrechtbanken en de externe rechtspositie van veroordeelden: Mayday, Mayday?”, *Panopticon*, 2007, afl. 4, 41-56; F. PIETERS, “The sound of the men (and women) working on the chain gang”, *Fatik*, 2008, afl. 118, 5-10; F. PIETERS, “De strafuitvoeringsrechtbanken: Waar moet dat heen? Hoe zal dat gaan?”, In: T. DAEMS, P. PLETINCX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*. Gent, Academia Press, 2009, 221-239; F. PIETERS, “Maar, wat als en mogelijkerwijze”, in: I. AERTSEN, K. BEYENS, T. DAEMS en E. MAES (eds.), *Hoe punitief is België?*, Antwerpen, Maklu, 2010, 169-175; F. PIETERS en P. PLETINCX, “De beleidsverklaring van de Minister van Justitie Jo Vandeuren en de strafuitvoeringsrechtbanken”, *Fatik*, 2008, afl. 118, 30-31; P. PLETINCX, “Een half jaar strafuitvoeringsrechtbanken: ‘t kindje groeit, ‘t broekje niet”, *Fatik*, 2007, afl. 115, 3-4; V. SCHEIRS en J. MILLEN, “De strafuitvoeringsrechtbank gewikt en gewogen: alle begin is moeilijk...”, *Ad Rem*, 2010 (speciale editie), 50-56; Ook enkele andere wettelijke hervormingen die het Belgische landschap van uitvoering van straffen en maatregelen danig (beogen te) herschikken, blijven in deze bijdrage buiten beschouwing, met name de wet van 21 april 2007 betreffende de internering van personen met een geestesstoornis, *B.S.* 13 juli 2007, en de wet van 26 april 2007 betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbank, *B.S.* 13 juli 2007. Over deze hervormingen, zie afl. 114 van *Fatik: Tijdschrift voor Strafbeeld & Gevangeniswezen* (2007) gewijd aan de nieuwe interneringswet. En verder: K. VERPOEST en T. VANDER BEKEN, “‘Wat je doet, niet wat je bent’. De nieuwe wet betreffende de terbeschikkingstelling van de strafuitvoeringsrechtbanken”, *Fatik*, 2007, afl. 116, 21-24; F. VEBRUGGEN en J. GOETHALS, “Van kommercommissie naar kwelrechtbank? De vernieuwing van internering en terbeschikkingstelling juridisch en praktisch bekeken”, In: *Recht in beweging. 15^{de} VRG-Alumnidag*. Antwerpen, Maklu, 2008, 359-378.

⁹ De basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden verschilt op een aantal belangrijke punten van de voorstellen van de Commissie Basiswet. Zo sneuvelde o.m. het recht op een eigen cel, het principe dat inkomsten uit gevangenisarbeid moeten overeenstemmen met die uit arbeid in de vrije samenleving, de ‘dervingsvergoeding’ voor werkloze gedetineerden, het principe van de maximumcapaciteit en werd het bezoeksrecht ingeperkt. Zie hierover: G. SMAERS, “Mogen we nog trots zijn op wat er overblijft van de Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden?”, *Fatik*, 2004, afl. 104, 3-4; F. BARTHOLEYNS en J. BEGHIN, “La loi de principes du 12 janvier 2005, vecteur

gaan we in op de implementatie en de aanpassingen van de basiswet, in de periode 2005 tot juni 2011. In sectie drie volgt een commentaar bij een aantal van de stappen die tot dusver gezet werden en bij een aantal van de stappen die vooralsnog achterwege blijven.

2. Stand van zaken anno 2011¹⁰

2.1. Implementatie basiswet

Artikel 180 van de basiswet stelt dat het de Koning toekomt om de datum te bepalen waarop de wet of afzonderlijke bepalingen in werking zullen treden. Tot dusver lieten zes koninklijke besluiten deeltjes van de basiswet in werking treden.

Het eerste K.B. dateert van 25 oktober 2005.¹¹ Het legt het kader van de aalmoezeniers, de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de niet-confessionele levensbeschouwing bij de strafinrichtingen vast. Ingevolge artikel 4 van dit K.B. traden op 1 november 2005 een aantal bepalingen betreffende godsdienst en levensbeschouwing in werking: artikel 71, 72 §1, 73, 74 §1 tot 4.

Het tweede K.B., van 12 december 2005,¹² regelt de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad. Krachtens artikel 11 van dit K.B. werd op 1 januari 2006 artikel 98 in werking gesteld. Dit K.B. werd later licht gewijzigd via het K.B. van 9 juni 2009 dat de mogelijkheid schept om in bepaalde gevallen een vertegenwoordiger aan te duiden voor waarnemers met raadgevende stem die de werkzaamheden van de Raad kunnen bijwonen.¹³

Het derde en het vierde K.B. dateren van 28 december 2006.¹⁴ Op 15 januari 2007 traden hierdoor de volgende bepalingen in werking:

de changements dans l'univers carcéral belge?", *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2005, afl. 9-10, 882-885.

¹⁰ De stof voor deze bijdrage werd bijgehouden tot 1 juni 2011.

¹¹ K.B. van 25 oktober 2005 houdende vaststelling van het kader van de aalmoezeniers en de islamconsulenten van de erkende erediensten en van de moreel consulenten van de Centrale Vrijzinnige Raad der niet confessionele levensbeschouwing bij de Strafinrichtingen, zomede tot vaststelling van hun weddeschalen, *B.S.* 10 november 2005.

¹² K.B. van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad, *B.S.* 29 december 2005.

¹³ K.B. van 9 juni 2009 tot wijziging van het K.B. van 12 december 2005 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding van artikel 98 van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden en tot regeling van de samenstelling, de bevoegdheden en de werking van de Penitentiaire Gezondheidsraad, *B.S.* 3 juli 2009 (Ed. 2).

¹⁴ K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *B.S.* 4 januari 2007; K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, *B.S.* 4 januari 2007; K.B. van 28 december 2006 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden. – Erratum. *B.S.* 23 maart 2007.

-Titel II (basisbeginselen), artikelen 4 tot 6 en 8 tot 13, met uitzondering van artikel 7 dat betrekking heeft op de overlegorganen;

-Titel VI (orde, veiligheid en gebruik van dwang), artikelen 105 tot 121, met uitzondering van artikel 118 §10 dat betrekking heeft op de beroepsmogelijkheden;

-de artikelen 8 tot 34 van de wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen. Deze wet wijzigt de basiswet op een aantal punten (zie verder);

-artikel 57 van de basiswet dat de personen en overheden opsomt met wie de gedetineerde zonder controle briefwisseling mag voeren;

-artikel 179, met uitzondering van §5, lid 3. Het gaat om bepalingen tot wijziging van de wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis (over de bevoegdheid van de onderzoeksrechter inzake het regime van de onder aanhoudingsbevel geplaatste gedetineerden);

-de artikelen 168 tot 176. Het gaat om een reeks opheffings- en wijzigingsbepalingen.

Tot slot werden op 21 april 2011 twee K.B.'s gepubliceerd. Ingevolge artikel 31, 1° van het (eerste) K.B. van 8 april 2011¹⁵ treden op 1 september 2011 de volgende artikelen in werking:

-Titel I (algemene bepalingen), artikelen 1 tot 3;

-huishoudelijk reglement (artikel 16);

-onthaal van gedetineerden (artikel 19);

-bepalingen inzake de materiële levensvoorwaarden, met name voeding (artikel 42), lichamelijke hygiëne (artikel 44), bezit en in bewaring geven van voorwerpen (artikel 45), individuele rekening (artikel 46) en kantine (artikel 47);

-bepalingen betreffende de contacten met de buitenwereld, met name algemeen beginsel van recht op contacten met de buitenwereld (artikel 53), controle op binnenkomende en uitgaande briefwisseling (artikelen 54-56), (ongestoord) bezoek (artikelen 58 – 63), gebruik telefoon en andere communicatiemiddelen (artikelen 64-65), schriftelijke en mondelinge contacten met advocaten en consulaire en diplomatieke ambtenaren (artikelen 66-69) en contacten met de media (artikel 70);

¹⁵ K.B. van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van de titels III en V van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *B.S.* 21 april 2011.

-bepalingen betreffende vormingsactiviteiten en vrijetijdsbesteding (artikelen 76-80);

-bepalingen met betrekking tot sociale hulp- en dienstverlening, rechtshulpverlening en juridische bijstand (artikelen 103 – 104);

-Titel IX (tijdelijke bepaling), artikel 167, §1, welke de bepalingen van de basiswet toepasselijk maakt voor geïnterneerden in afwachting van een wettelijke regeling van de rechtspositie van geïnterneerden.

Krachtens artikel 3, 1° van het (tweede) K.B. van 8 april 2011¹⁶ worden op 1 september 2011 onderstaande artikelen in werking gesteld:

-Titel VII (tuchtregime): artikelen 122 tot 133, artikel 134, §§ 1 en 3 en artikelen 135 tot 146, met uitzondering van artikel 134, §2 dat betrekking heeft op de minimumeisen waaraan een strafcel dient te voldoen;

-artikel 167, §4 (bijstand advocaat voor geïnterneerden).

2.2. Wijzigingen aan de basiswet¹⁷

De basiswet werd in 2005 en 2006 gewijzigd door wetten houdende diverse bepalingen. De wet van 23 december 2005 voerde hoofdzakelijk een reeks correcties en tekstuele aanpassingen door.¹⁸ De wet van 20 juli 2006 voerde een aantal aanpassingen door op vlak van godsdienst en levensbeschouwing en scherpte de controle aan op vlak van de briefwisseling. Zo maakt de nieuwe formulering van artikel 55, §1 het lezen van binnenkomende brieven mogelijk indien er geïndividualiseerde aanwijzingen bestaan dat dit noodzakelijk is voor de handhaving van de orde of de veiligheid. Deze lezing kan daarenboven in afwezigheid van de gedetineerde gebeuren. De gewijzigde formulering van artikel 56, §1 laat voortaan toe dat brieven die door gedetineerden verzonden worden, geopend kunnen worden in afwezigheid van de gedetineerde.¹⁹

¹⁶; K.B. van 8 april 2011 tot bepaling van de datum van inwerkingtreding en uitvoering van verscheidene bepalingen van titel VII van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *B.S.* 21 april 2011.

¹⁷ Volledigheidshalve vermelden we hier ook de wet van 21 februari 2010 tot aanpassing van verschillende wetten die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, aan de benaming “Grondwettelijk Hof” (1), *B.S.* 26 februari 2010 (Ed.2). Artikel 14 van deze wet vervangt in artikel 57, §1, eerste lid, 9° van de Basiswet het woord ‘Arbitragehof’ door de woorden ‘Grondwettelijk Hof’.

¹⁸ Wet van 23 december 2005 houdende diverse bepalingen (1), *B.S.* 30 december 2005 (Ed.2), hoofdstuk IV, art. 8-35.

¹⁹ Wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen (1), *B.S.* 28 juli 2006 (Ed. 2), hoofdstuk X, art. 31-36.

Via een wet van 2 maart 2010 werd daar meer recentelijk nog een reeks wijzigingen aan toegevoegd.²⁰ In de samenvatting bij het wetsontwerp stond te lezen dat de wijzigingen noodzakelijk waren om de verdere inwerkingtreding van de basiswet mogelijk te maken: ‘De voorgestelde wijzigingen brengen punctuele verbeteringen aan de wet aan om de tekst beter af te stemmen op de penitentiaire realiteit en de praktische organisatie van de strafinrichtingen. De noodzaak van deze wijzigingen is aan de oppervlakte gekomen tijdens de voorbereidende fase van de inwerkingtreding van de wet.’²¹ De meerderheid van de wijzigingsbepalingen heeft betrekking op het tuchtregime van gedetineerden. Hierover werd het volgende opgemerkt: ‘De in de wet voorziene tuchtprocedure ten aanzien van gedetineerden werd overgenomen in de ministeriële omzendbrief nr. 1777 van 2 mei 2005. Uit een evaluatie van de toepassing van deze omzendbrief was echter gebleken dat een wijziging van de procedure zich opdrong om tegemoet te komen aan enerzijds de vraag van de gevangenisdirecteurs voor een meer praktische organisatie van de tuchtprocedures in de strafinrichtingen, waarbij tegelijkertijd de rechten van verdediging van de gedetineerden beter gevrijwaard worden, en anderzijds de eisen van orde en veiligheid.’²²

In concreto vonden de wijzigingen plaats in onderstaande artikelen:

- artikelen 55 en 56 (organisatie van controle op de briefwisseling);
- artikel 59 (vermelding van weigeringsgronden voor ongestoord bezoek);
- artikel 76 (schrapping van bepaling dat vormingsactiviteiten gedurende de vrije tijd plaatsvinden);
- artikel 80 (schrapping van bepaling dat niet-winstgevende activiteiten buiten de arbeidstijden dienen uitgeoefend te worden);
- artikel 118 (schrapping van bepaling dat er automatisch een einde komt aan plaatsing in individueel bijzonder veiligheidsregime bij veroordeling van een beklaagde of beschuldigde);
- een reeks wijzigingen in het tuchtregime: een poging tot het plegen van een tuchtrechtelijke inbreuk of deelneming eraan wordt bestraft met dezelfde sancties als deze die voor de voltooide inbreuk gelden (artikel 131); aanpassing van de tuchtsancties (artikel 133); verstrenging van de gevolgen die voortvloeien uit afzondering op eigen cel (geen deelname aan gemeenschappelijke activiteiten die verband houden met eredienst of levensbeschouwing) (artikel 140); aanpassing van de regeling bij samenloop tussen tuchtrechtelijke inbreuken (artikel 143); schrapping van recht op bijstand door een vertrouwenspersoon en aanpassing van

²⁰ Wet van 2 maart 2010 tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, *B.S.* 6 april 2010.

²¹ *Parl. St.* Kamer 2008-09, nr. 2122/001, 3.

²² *Ibid.*, 3.

termijnen in de tuchtprocedure (artikel 144); nemen van voorlopige maatregelen (artikel 145).

3. Een commentaar bij enkele ontwikkelingen sinds 2005

3.1. *Package deal* –formule en de trage en selectieve implementatie

De bovenvermelde wijzigingswet van 2 maart 2010 werd verpakt in een *package deal* formule: de doorgevoerde wijzigingen dienden als pasmunt voor het inwerking treden van een nieuwe reeks bepalingen van de basiswet (zie boven). Naar aanleiding van het debat in de Commissie voor Justitie van de Kamer over het wetsontwerp dat leidde tot de bovenvermelde wet van 2 maart 2010, somde de Minister de bepalingen op die in werking zouden treden eenmaal het wetsontwerp gestemd was, met name de artikelen 2 (gebruikte begrippen), 16 (huishoudelijk reglement), 19 (informatierecht gedetineerde – onthaal), 32, 33 en 34 (toegang tot de gevangenis), 41 §1 (verblijfsruimte), 42 (recht op voeding), 44 (hygiëne), 45 (recht op bezit eigen voorwerpen), 46 (recht op eigen rekening), 47 (kantine), 53 (recht op contact met de buitenwereld), 54, 55, 56 (briefwisseling), 58 tot 63 (bezoek), 64 en 65 (gebruik van telefoon en andere telecommunicatiemiddelen), 66, 67 en 68 (schriftelijke en mondelinge contacten met advocaten), 69 (schriftelijke en mondelinge contacten met consulaire en diplomatieke ambtenaren), 70 (contacten met de media), 76, 77, 78, 79, 80 (vorming en vrije tijd), 87 tot 97 en 99 (gezondheidszorg), 102 en 103 (sociale hulp- en dienstverlening), 104 (juridische bijstand), Titel VII (tuchtregime) (artikelen 122 tot 146), 167, §1 tot 4 (bepaling voor geïnterneerden).²³

De hierboven besproken K.B.'s van 8 april 2011 kwamen – mits enige vertraging – tot stand in de nasleep van de wijzigingswet van 2 maart 2010. Het valt echter op dat heel wat van de door de Minister aangekondigde bepalingen uiteindelijk niet werden opgenomen in de K.B.'s van 8 april 2011, met name artikelen 32, 33 en 34 (toegang tot de gevangenis), 41, §1 (verblijfsruimte), 87 tot 97 en 99 (gezondheidszorg), 102 (sociale hulp- en dienstverlening), 134, §2 (bepaling over minimumeisen waaraan strafcel dient te voldoen), en 167, §2 en 3 (geïnterneerden).

Meer fundamenteel schept de *package deal* formule een gevaarlijke precedent voor het verdere implementatieproces.²⁴ De kans is immers reëel dat heel wat bepalingen die

²³ *Parl. St.* Kamer 2009-10, nr. 2122/006, 11.

²⁴ T. DAEMS, “Recht stopt nog steeds aan de gevangenispoort”, *De Juristenkrant*, afl. 209, 12 mei 2010, 11; F. VERBRUGGEN, “Copernicus, Tantalus, Judaskus? Het kortwieken van de Basiswet Gevangeniswezen als voorwaarde voor haar inwerkingtreding”, *Ad Rem*, 2010, speciale editie, 5-11.

mogelijks op verzet zouden stoten of die in de huidige omstandigheden financieel of praktisch onhaalbaar worden geacht, eerst aangepast of geschrapt zullen worden alvorens het licht op groen kan.

Vanuit dat perspectief valt het op hoe sommige bepalingen tussen de mazen van het net glippen. Zo is het bijvoorbeeld betekenisvol dat Titel VI, hoofdstuk I (materiële levensvoorwaarden) geïmplementeerd wordt, maar met uitzondering van artikel 41 (normen voor de verblijfsruimtes) en artikel 43 (recht op dragen van eigen kledij). Hetzelfde geldt voor Titel VII (tuchtregime) waarvan artikel 134, §2 (minimumeisen strafcel) voorlopig niet wordt geïmplementeerd. Van Titel II (basisbeginselen) blijft artikel 7 (oprichting van overlegorganen) dan weer zonder uitvoering. Diverse luiken – zoals deze die betrekking hebben op detentieplanning, arbeid, beklagrecht e.d.m. – blijven vooralsnog dode letter. In die zin doet het wat vreemd aan om vast te stellen dat men Titel II (basisbeginselen) (met uitzondering van artikel 7) in werking heeft laten treden, maar dat deze tot dusver zonder concreet voorwerp blijft. De beginselen dienen immers geoperationaliseerd te worden en dit kan maar als er werk gemaakt wordt van zaken zoals detentieplanning, arbeid, beklagrecht, e.d.m.

3.2. Onafhankelijk toezicht en beklagrecht

Via een K.B. van 4 april 2003 werden de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de Commissies van Toezicht bij de gevangenen opgericht. In het verslag aan de Koning stond te lezen dat deze hervorming gebeurde ‘in de geest van het eindverslag van de Commissie “Basiswet gevangeniswezen en rechtspositie van gedetineerden”’.²⁵ In tegenstelling tot de voorstellen van die Commissie werd de onafhankelijkheid van de nieuwbakken toezichtsorganen echter geenszins gewaarborgd: zo diende het toezicht o.m. te worden uitgevoerd ‘ten behoeve van de Minister van Justitie’; de Minister kon desgewenst de vergaderingen van de Centrale Toezichtsraad bijwonen (in dat geval zou hij zelfs de vergadering voorzitten); en het was voorzien dat het jaarlijks verslag enkel aan de Minister van Justitie overhandigd diende te worden.²⁶

Een nieuw K.B. van 29 september 2005 voerde her en der belangrijke aanpassingen door: de passages dat het toezicht ‘ten behoeve van de Minister van Justitie’ diende plaats te grijpen werden geschrapt; het jaarverslag zou voortaan ook aan de voorzitters van de Kamer en de Senaat worden overhandigd; en de bemoeienis van de Minister met de interne keuken van de Centrale Toezichtsraad werd aan banden gelegd.²⁷ Niettemin bleef de onafhankelijkheid, die zo fundamenteel is voor de werking en geloofwaardigheid van dergelijke organen, ook na deze aanpassingen nog steeds niet voldoende gegarandeerd:

²⁵ Verslag aan de Koning bij het K.B. van 4 april 2003 tot wijziging van het K.B. van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 16 mei 2003.

²⁶ Zie hierover ook: F. PIETERS, “De Commissie-Dupont misbruikt. Over de Centrale Toezichtsraad voor het Gevangeniswezen en de Commissies van Toezicht”, *Fatik*, 2004, afl. 101, 23-26.

²⁷ K.B. van 29 september 2005 tot wijziging van het K.B. van 21 mei 1965 houdende algemeen reglement van de strafinrichtingen, *B.S.* 27 oktober 2005.

de Minister staat nog steeds in voor de benoeming van de leden van de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht en de Minister bepaalt de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen het toezicht dient plaats te grijpen.²⁸ Een deel van de oplossing ligt echter voor de hand: in Titel III, hoofdstuk IV (art 20 – 31) van de basiswet is de regeling van het onafhankelijk toezicht heel wat zuiverder uitgewerkt. De implementatie van de betreffende bepalingen laat echter op zich wachten.

Intussentijd blijkt dat de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht met allerhande problemen te kampen hebben. Zo klagen de Commissies reeds lange tijd over het gebrek aan ondersteuning, opleiding, professionalisering, continuïteit e.d.m. De Centrale Toezichtsraad heeft al verschillende jaren geen jaarrapport meer gepubliceerd: het meest recente jaarrapport heeft betrekking op 2007. Toen het Europese antifoltercomité (CPT) in het najaar van 2009 België bezocht, werd de Centrale Toezichtsraad zelfs niet geconsulteerd. De huidige stand van zaken is uiterst bedroevend: meer dan acht jaar na de invoering van de nieuwe toezichtstructuur is er nauwelijks verbetering merkbaar en de recente aanbeveling van het CPT om de Commissies van Toezicht voldoende te ondersteunen, werd volledig genegeerd in het officiële antwoord van de Belgische regering.²⁹

Deze inactiviteit staat in schril contrast tot allerhande internationale ontwikkelingen die een grondig debat over de organisatie van het onafhankelijk toezicht op plaatsen van vrijheidsbeneming in België in de nabije toekomst onafwendbaar maken. Op mondiaal vlak telde het Facultatief Protocol bij het VN-antifolterverdrag (het zogenaamde OPCAT van 18 december 2002³⁰) begin juli 2011 60 bekrachtigingen. Eenentwintig andere staten hadden het OPCAT ondertekend.³¹ Het OPCAT steunt op twee pijlers. Enerzijds richt het OPCAT het Subcomité ter voorkoming van foltering (SPT) op. Dit SPT is actief sinds februari 2007 en heeft – net als het CPT – toegang tot alle plaatsen waar mensen van hun vrijheid worden beroofd. Aanvankelijk telde het SPT tien leden. Met de vijftigste ratificatie van het OPCAT (op 24 september 2009 door Zwitserland) diende het SPT verder uitgebreid te worden naar 25 leden (art 5.1 OPCAT). De vijftien extra leden werden op 28 oktober 2010 verkozen. Anderzijds schrijft het OPCAT voor dat elke lidstaat één of meerdere nationale preventiemechanismen (NPM) voorziet. Dergelijke NPMs moeten onafhankelijk kunnen werken, bezoeken brengen aan mensen die opgesloten zitten en aanbevelingen formuleren. Het SPT wordt geacht de lidstaten bij te staan bij de oprichting van de NPMs. Verder dient het SPT contacten te onderhouden met de NPMs en deze te ondersteunen waar nodig.

²⁸ T. VANDER BEKEN, “Beklagrecht en toezicht op gevangenen in tijden van nood. Zuerst kommt das Fressen und dann die Moral”, *Panopticon*, 2008, afl. 4, 1-6.

²⁹ Voor een meer uitvoerige terugblik op de werking van het externe toezicht, zie T. DAEMS en T. VANDER BEKEN, “Enkel voor amateurs. Reflecties over en vanuit het extern toezicht op gevangenen”, *Orde van de Dag*, 2011, afl. 55, in druk.

³⁰ Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199.

³¹ http://www.apt.ch/index.php?option=com_content&view=category&id=143&Itemid=244&lang=en (laatst geraadpleegd: 4 juli 2011).

België heeft tot dusver het OPCAT nog niet geratificeerd, maar wel ondertekend (op 24 oktober 2005). Het blijft echter de vraag welke instantie in België de rol zal vervullen van NPM en hoe deze zich zou positioneren ten aanzien van de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad, welke in België enkel betrekking hebben op het gevangeniswezen.³² In april 2006 werd in een nota, voorbereid door Olivier De Schutter en Gauthier de Beco en ondertekend door verschillende Belgische NGO's, gepleit voor de oprichting van een Belgische Commissie voor Grondrechten, die in dat scenario ook de taak van NPM zou opnemen.³³ Een recent voorstel tot resolutie van enkele senatoren lijkt zich in dit scenario in te schrijven.³⁴

Los van de vraag welke instantie de rol van NPM dient op te nemen, is het belangrijk om vaststellen dat het OPCAT de toezichtstructuur meergelaagd - en dus complexer - maakt, wat allerlei vragen m.b.t. coördinatie, samenwerking e.d.m. oproept.³⁵ Een debat over de verhouding van de lokale en nationale mechanismen (die vaak een categoriale inslag hebben) tot het CPT en (binnenkort wellicht) het SPT (die geen onderscheid maken tussen gevangenis, politiecellen, vreemdelingencentra, jeugdinrichtingen, internaten, psychiatrische instellingen, enzovoort) is dan ook meer dan wenselijk.

Naast het onafhankelijk toezicht zouden de Commissies van Toezicht en de Centrale Toezichtsraad ook moeten instaan voor het beklagrecht, maar ook dit luik van de basiswet, m.n. Titel VIII (art 147 – 166), is vooralsnog niet geïmplementeerd. In het reeds eerder vermelde verslag aan de Koning bij het K.B. van 4 april 2003 werd de niet-invulling van het luik 'beklagrecht' verantwoord door te stellen dat de wettelijke basis op dat moment nog ontbrak. Intussen beschikken we reeds meer dan zes jaar over die wettelijke basis, maar ook nu nog blijft het luik 'beklagrecht' wegens een gebrek aan uitvoering ervan, dode letter. Voorlopig is er niet onmiddellijk beterschap in zicht. In het antwoord van de Belgische regering op het vijfde rapport van het CPT staat twee maal te lezen dat Titel VIII van de basiswet 'om redenen van coherentie' pas

³² Het OPCAT schrijft niet voor welke instantie de rol van NPM dient te vervullen. Het SPT heeft in zijn eerste jaarrapport wel richtlijnen opgesteld en deze verder uitgewerkt in zijn vierde jaarrapport. Zie SPT, *First annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (February 2007 to March 2008)*. CAT/C/40/2, 14 mei 2008, §28; SPT, *Fourth annual report of the subcommittee on prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (April – December 2010)*. CAT/C/46/2, 3 februari 2011, §63-102; Over de diversiteit aan NPMs, zie R. MURRAY, "National preventive mechanisms under the optional protocol to the torture convention: one size does not fit all", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2008, afl. 4, 485-516. Over de discussie in Nederland, zie Y.M. VAN DER VLUGT en S.E.M. VAN ROOIJEN, "De behoorlijke bescherming van gedetineerden. Een aanvullende taak voor de Nationale Ombudsman?", in: J.P. VAN DER LEUN, E.R. MULLER, N. VAN DER SCHEE, P.M. SCHUYT en M.A.H. VAN DER WOUDE (eds.), *De vogel vrij. Liber amicorum prof. dr. mr. Martin Moerings*, Den Haag, Boom Lemma Uitgevers, 2011, 183-195.

³³ Zie *De Belgische Commissie voor Grondrechten: voorstellen en voorstel van akkoord*, Brussel, 18 april 2006, De tekst is integraal beschikbaar op: http://www.mensenrechten.be/main.php?item_content=497 (laatst geraadpleegd: 21 juni 2011).

³⁴ Voorstel van resolutie met het oog op de ratificatie van het Optioneel Protocol bij het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (OPCAT), *Parl. St.* Senaat 2010-2011, nr. 5-858/1 (Bert ANCIAUX c.s.)

³⁵ APT en CPT, *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference. Strasbourg, 6 November 2009*, Straatsburg, Raad van Europa, 2010, 170p.

geïmplementeerd zal worden nadat de andere bepalingen van de basiswet zijn ingevoerd.³⁶ Gelet op de trage en selectieve inwerkingtreding van de basiswet blijft de invoering van het beklagrecht nog een verre droom. Dit impliceert dat de Centrale Toezichtsraad en de Commissies van Toezicht ook de eerstkomende jaren wellicht nog op één been verder zullen hinken.

3.3. Een wijziging die zich opdringt: opsluiten in tijden van sociale onrust

Terwijl er intussen hier en daar reeds geschaafd werd aan de basiswet (zie boven) wordt de discussie over één bepaalde wijziging voorsnóg grotendeels uit de weg gegaan, namelijk de gegarandeerde minimumdienstverlening tijdens stakingsacties in de gevangenissen. Het CPT had hier nochtans, zowel naar aanleiding van zijn vierde als naar aanleiding van zijn vijfde bezoek aan België, sterk op aangedrongen.

In het rapport over het periodieke bezoek van 2005 stond het CPT reeds uitvoerig stil bij de stakingen in de Belgische gevangenissen. Het beschreef toen in detail de omstandigheden waarin twee gedetineerden de dood vonden tijdens een stakingsactie in de gevangenis van Andenne (17 – 22 september 2003).³⁷ In haar antwoord op dat vierde rapport had de Belgische regering aangegeven dat een protocol werd uitgewerkt met de vakbonden.³⁸

Het CPT betreurde evenwel dat zijn aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien zonder gevolg was gebleven en dat de overlegprocedure in de praktijk in heel wat gevallen faalt. Tijdens zijn vijfde bezoek aan België in het najaar van 2009 stelde het CPT immers andermaal vast dat de Belgische autoriteiten opnieuw geconfronteerd werden met ‘spontane, onmiddellijke en massieve’ stakingen van penitentiair beambten. Tijdens het bezoek aan Lantin ontving de delegatie een kopij van het rapport van de Commissie van Toezicht dat betrekking had op de stakingsperiode van 29 juni tot 3 juli 2009. Het rapport maakt melding van allerhande problemen die de levensomstandigheden ernstig in gevaar brachten. In die context beroofde een gedetineerde die zich in een naaktcel bevond, zich op 3 juli 2009 van het leven.

In zijn rapport beschrijft het CPT in detail de praktische gevolgen die voortvloeien uit het plotse verlaten van de werkposten door de penitentiair beambten:

³⁶ *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf (2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011, 33 en 46.

³⁷ *CPT, Rapport au Gouvernement de la Belgique relative à la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 18 au 27 avril 2005*, CPT/Inf(2006) 15, Straatsburg, 20 april 2006, §107-117.

³⁸ *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 18 au 27 avril 2005*, CPT/Inf(2006) 40, Straatsburg, 21 november 2006, §51-52.

‘Au tout début du mouvement de grève: les détenus abandonnés, enfermés en cellule, sans aucune explication et la confusion régnant dans les sections; les centres de contrôle vides de leurs occupants et aucune réponse donnée aux appels des détenus; une arrivée au compte-goutte de policiers de la police locale. Dans les jours qui suivirent: une présence policière en nombre très limité et des attitudes ambiguës, voire même totalement déplacées, de certains policiers. A cet égard, il convient de préciser qu’il a été fait explicitement mention de policiers qui jouaient au football dans les couloirs des sections, toutes portes fermées, sans qu’il soit répondu aux appels des détenus; de policiers frappant sur les portes de cellules la nuit; de refus de soutien au personnel pénitentiaire non gréviste; de la fermeture de guichets de portes de cellules alors que ceux-ci avaient été laissés délibérément ouverts par le personnel non gréviste, en raison de la canicule; etc. Une désorganisation totale de l’établissement et, de faisant, du régime de vie des détenus, s’ensuivit: impossibilité de mettre sur pied aucune activité, même la plus élémentaire, comme les accès aux préaux; une douche, au mieux, après 3 ou 4 jours; distribution des repas et des médicaments assurée à des horaires chaotiques; accès au courrier et au téléphone (quasi) inexistant; suppression des visites des familles et des hospitalisations planifiées parfois depuis longtemps; audiences judiciaires reportées, etc’³⁹

Nog meer verontrustend, aldus het CPT, zijn de gebeurtenissen die zich op 22 september en 30 en 31 oktober 2009 afgespeeld hebben in de gevangenis van Vorst, toen agenten van politiezone Brussel Zuid opgetrommeld werden om de taken over te nemen van de stakende penitentiair beampten. Er werd toen gewag gemaakt van extreem geweld en allerhande vernederingen gericht tegen gedetineerden; dreigementen aan het adres van directieleden en niet-stakende penitentiair beampten; en – wederom – een zelfmoordpoging.⁴⁰ In het licht van wat zich in Lantin en Vorst heeft afgespeeld, stelt het CPT dat het cruciaal is dat er onmiddellijk gevolg wordt gegeven aan zijn aanbeveling om een gegarandeerde minimumdienstverlening te voorzien.

In zijn antwoord van 22 februari 2011 verwees België naar protocol nr. 351 dat op 19 april 2010 werd afgesloten tussen de Minister van Justitie en de representatieve overheidsvakbonden. Dit protocol beoogt de sociale dialoog te versterken en conflicten

³⁹ CPT, *Rapport au Gouvernement de la Belgique relative a la visite effectuée en Belgique par le Comité européen pour la prevention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf(2010) 24, Straatsburg, 23 juli 2010, §83. Voor meer details over dit vijfde rapport, zie T. DAEMS, “Mooi, het leven is mooi. Over het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2010, afl. 6, 1-16; C. HERMANS, “Nihil sub sole novum. Bedenkingen bij het 5^e rapport van het CPT” en “Rapport CPT 2009”, *Fatik*, 2010, afl. 128, 3-4, 21-32; G. PYL, “Wie braaf is krijgt lekkers, wie stout is de roe... Het jongste bezoek van het CPT aan België”, *Vigiles*, 2010/2011, 209-217.

⁴⁰ *Ibid*, §84-85. Naar aanleiding van zijn eerste bezoek aan België (15- 19 december 2008) had ook de Europese Commissaris voor Mensenrechten, in navolging van het CPT, gepleit voor een gegarandeerde dienstverlening tijdens periodes van sociale onrust, zie COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Belgium 15-19 December 2008*. CommDH(2009)14, Straatsburg, Raad van Europa, 17 juni 2009, §62.

in de penitentiaire sector te beheersen. Om die reden meent de regering dat de invoering van een gegarandeerde minimumdienstverlening op dit moment niet aan de orde is.⁴¹

Met dit antwoord maakte België zich er echter wat gemakkelijk vanaf: de ervaringen met protocol nr. 351 zijn immers niet onverdeeld positief.⁴² Het aantal stakingen blijkt daarenboven in stijgende lijn en leidt tot een groeiende belasting van de politiediensten. In 2010 werden 6.099 politiemensen ingezet en werd er 152 dagen gestaakt. Die cijfers liggen beduidend hoger dan het jaar voordien: toen werden 2.158 mandagen gepresteerd om 78 stakingsdagen op te vangen.⁴³ Daarenboven zijn er nog andere redenen om de aanbeveling van het CPT wel ernstig te nemen, in het bijzonder de positieve verplichtingen die ingevolge het EVRM op de schouders van de overheid rusten. De overheid heeft immers een zorgplicht ten overstaan van mensen die het opsluit en daardoor onder zijn hoede neemt. Op dit moment lijkt het erop dat België onvoldoende waarborgen kan bieden om in periodes van sociale onrust de fysieke en geestelijke integriteit van gedetineerden te beschermen.⁴⁴

Er zijn in het verleden al een aantal wetsvoorstellen gelanceerd die tot dusver nauwelijks voorwerp van debat hebben uitgemaakt. Het wetsvoorstel van Alfons Borginon, dat dateert van 1 december 2005, beoogt het opleggen van een minimale dienstverlening analoog aan het systeem van minimale dienstverlening dat geldt voor de politiediensten. Het wetsvoorstel laat zich inspireren door de artikelen 125 en 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.⁴⁵ Volgens dit scenario zou in titel III (gevangenen) van de basiswet een hoofdstuk IIIbis worden toegevoegd, dat de artikelen 19bis tot 19quater zou omvatten en

⁴¹ *Réponse du Gouvernement de la Belgique au rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) relatif à sa visite en Belgique du 28 septembre au 7 octobre 2009*, CPT/Inf(2011) 7, Straatsburg, 22 februari 2011, 27. Voor een commentaar, zie T. DAEMS, “Ruis op de lijn. Het Belgische antwoord op het vijfde rapport van het Europese antifoltercomité (CPT)”, *Panopticon*, 2011, afl. 3, 37-47.

⁴² T. DAEMS, “Een gevangenis is geen koekjesfabriek”, *De Juristenkrant*, afl. 228, 20 april 2011, 13; T. DAEMS, “De ene staking is de andere niet: over (de gevolgen van) syndicale acties in de Belgische gevangenen”, *Fatik*, 2011, afl. 130, 3-4.

⁴³ Antwoord van 21 maart 2011 van de Minister van Binnenlandse Zaken op vraag nr. 5-833 (Senaat) van 27 januari 2011 (Karl VANLOUWE).

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de discussie van de zaak Renolde tegen Frankrijk (N° 5608/05) in F. VERBRUGGEN, K. MAGERMAN en S. DE DECKER, “Mensenrechten voor de Belgische strafrechtspraktijk: van sneeuwbal naar lawine”, In: R. VERSTRAETEN en F. VERBRUGGEN (eds.), *Straf- en strafprocesrecht (Themis Academiejaar 2009-2010)*, Brugge, Die Keure, 2010, 32-33; En verder: T. MERCKX en F. VERBRUGGEN, “Geen mensenrechten zonder gevangenispersoneel: verplicht Straatsburg de wetgever in te grijpen?”, *Fatik*, 2011, afl. 130, 5-8. Het feit dat België het enige land is in de Europese Unie waar het stakingsrecht zonder enige restrictie geldt, beklemtoont de uitzonderlijke situatie waarin het Belgische gevangeniswezen op dit vlak verkeert, zie hierover: HM PRISON SERVICE, *Restrictions on Strike Action for Prison Officers in European Union (EU) Member Countries and Countries in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Ministry of Justice, januari 2008, 22p., T. DAEMS en L. ROBERT, “Buitenbeentje in Europa. Fatik sprak met experts in de buurlanden over het stakingsrecht in de penitentiaire sector”, *Fatik*, 2011, afl. 130, 27-32.

⁴⁵ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, *B.S.* 5 januari 1999.

waarin naast een minimumdienstverlening zoals uitgewerkt voor de politiediensten een bepaling is opgenomen over de opleiding van het gevangenispersoneel.⁴⁶

Het wetsvoorstel van senatrice Vanessa Matz is eveneens geïnspireerd door de artikelen 125 en 126 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus. Niettemin zijn er toch een aantal opmerkelijke verschillen met het wetsvoorstel van Alfons Borginon. Zo voorziet het wetsvoorstel van Matz een grotere rol voor de vakbondsorganisaties, m.n. zouden deze betrokken worden bij de bepaling van de inhoud van de gegarandeerde minimumdienstverlening. Het voorstel somt ook expliciet de taken op die minimaal dienen vervuld te worden (en dus niet voorwerp van onderhandeling kunnen uitmaken): het gaat om taken die nodig zijn om de rechten te waarborgen die in de basiswet vermeld worden in artikel 42 (voeding), artikel 44 (hygiëne), artikel 88 (gezondheidszorg), artikel 79, §1 (lichamelijke activiteit en sport), artikel 58, §§1-3 (bezoek), artikel 66 (briefwisseling met advocaat) en artikel 67 (toegang advocaat tot gevangenis). Bovendien vermeldt het wetsvoorstel uitdrukkelijk dat de verplaatsingen van gedetineerden die nodig zijn voor de voortgang van het onderzoek of ter gelegenheid van een verschijning voor de rechtbank, worden gegarandeerd. Tot slot voorziet het wetsvoorstel niet in bijzondere sancties zoals deze wel gelden voor de politiediensten (en overgenomen werden in het wetsvoorstel van Borginon). Het wetsvoorstel opteert ervoor om de aanvullingen in te voegen middels een artikel 6/1 in titel II (basisbeginselen), hoofdstuk I van de basiswet.⁴⁷

Besluit: autonoom recht achter tralies

In gesloten instellingen worden menselijke relaties in een kunstmatig onevenwicht gebracht. De individuele belangen van de gedetineerde mens dreigen daardoor ondergeschikt gemaakt te worden aan het belang van de instelling. Om die reden zijn dergelijke instituties onafgebroken vatbaar voor wat Constantijn Kelk ooit omschreef als het gummibaleffect: de neiging om steeds weer ‘in oude “natuurlijke” eigenschappen en patronen terug te vallen’.⁴⁸ Of zoals Anne Owers het recent stelde op een conferentie

⁴⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden teneinde de beschikbaarheid van het personeel van de gevangissen te garanderen, *Parl. St. Kamer* 2005-2006, nr. 2131/001 (Alfons BORGINON). Dit voorstel werd later hernomen, zie *Parl. St. Kamer* 2007-2008, nr. 0875/001 (Carina VAN CAUTER en Sabien LAHAYE-BATTHEU) en *Parl. St. Kamer* 2010-2011, 1046/001 (Carina VAN CAUTER c.s.).

⁴⁷ Wetsvoorstel tot wijziging van de basiswet van 12 januari 2005 betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van de gedetineerden, met het oog op een wettelijke omkadering van het uitoefenen van het stakingsrecht door de personeelsleden van de strafinrichtingen., *Parl. St. Senaat* 2010-2011, nr. 5-874/1 (Vanessa MATZ). Voor andere denkpijsten, zie P. HUMBLET en R. JANVIER, “De beperking van het stakingsrecht van ambtenaren; partim: het personeel van de penitentiaire instellingen”, *Fatik*, 2011, afl. 130, 9-17; M. DANTINNE, “De ‘S.O.S.’ in de gevangissen: een uitweg uit de patstelling bij sociale conflicten?”, *Fatik*, 2011, afl. 130, 18-26.

⁴⁸ C. KELK, *Recht voor geïnstitutionaliseerden. De functies van het recht in penitentiaire inrichtingen, psychiatrische ziekenhuizen en andere totalitaire instituties*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het straf- en strafprocesrecht en het penitentiair recht aan de Rijksuniversiteit te Utrecht op maandag 31 oktober 1983, Arnhem, Gouda Quint, 1983, 23.

naar aanleiding van de twintigste verjaardag van het CPT: dergelijke instellingen zijn voorbeschikt ‘to revert to institutional convenience if there are no barriers to it’.⁴⁹ Om die reden zou een wet die de rechtspositie van gedetineerden regelt bij uitstek een uiting moeten zijn van wat in de Amerikaanse rechtssociologie ook wel ‘autonoom recht’ wordt genoemd: ‘Het autonome recht stelt zich kritisch op t.a.v. het repressieve recht, dat vooral de bestaande orde dient, door een arsenaal van op zich zelf staande rechtswaarden en rechtsbeginselen voorop te stellen ter beteugeling van willekeur en met als centraal thema de “rule of law”’.⁵⁰

Ook de Belgische basiswet kan gesitueerd worden in de sfeer van het autonome recht, maar dreigt door de trage en selectieve implementering - en de aanpassingen die *en cours de route* worden doorgevoerd – almaar meer gekooid te worden. Het geheel wordt daarenboven onoverzichtelijk en dreigt zijn samenhang te verliezen. De basiswet beoogde rechtszekerheid te scheppen, maar doet dit voor de rechtszoekende steeds minder.

Niet toevallig zijn de tot dusver geïmplementeerde bepalingen voor een groot deel de stukken waar de wet de bestaande regels codificeerde of slechts licht aanpaste of waar de wet niet verder gaat dan het minimum waartoe België internationaalrechtelijk al verplicht was. Het gaat ook vaak om aspecten van het gevangenisleven waarin de belangen van de instelling de bovenhand krijgen op de individuele belangen van de gedetineerden.

Meer dan zes jaar na de stemming van de basiswet blijven belangrijke aspecten nog steeds onvermeld en dat zijn niet toevallig de artikelen die een belangrijke kwalitatieve stap voorwaarts betekenen voor de gedetineerden, zoals de bepalingen met betrekking tot detentieplanning, arbeid, overleg, recht op het dragen van eigen kledij of het beklagrecht.

De basiswet dreigt daarenboven nog een tweede maal gekooid te worden. Tijdens de voorbereidende werkzaamheden werd er meermaals op gewezen dat de basiswet niet los gezien kan worden van een bredere reflectie op de plaats van de vrijheidsstraf in het straffenarsenaal. Zo pleitten professor Dupont en de Commissie Basiswet ervoor om per gevangenis of afdeling ervan een maximale bezettingscapaciteit te bepalen. Een dergelijke bepaling zou ook uitnodigen tot een fundamentele discussie over de (vrijheids)straf: ‘Deze bepaling (...) moet ertoe bijdragen dat de discussie over de overbevolking getransformeerd wordt tot een discussie over celcapaciteit, die niet losgemaakt kan worden van een discussie over straftoemeting en de plaats van de vrijheidsstraf in het sanctiepakket’.⁵¹ Een dergelijke bepaling werd echter nooit in de wet opgenomen. De piste die men wel volgde, is die van het bijbouwen zonder dat de discussie over de gepastheid van de vrijheidsstraf terdege werd aangesneden.

Het spijtige gevolg van dit alles is dat het debat over de hervorming van de strafuitvoering de afgelopen jaren grotendeels verschaald is tot een vraagstuk van

⁴⁹ CPT & APT, *New partnerships for torture prevention in Europe. Proceedings of the Conference. Strasbourg, 6 November 2009*. Straatsburg, Council of Europe, 2010, 55.

⁵⁰ C. KELK, *o.c.*, 16.

⁵¹ L. DUPONT, *o.c.*, 188-189.

capaciteitsverhoging.⁵² In de nota *Straf- en strafuitvoeringsbeleid* van Minister van Justitie Stefaan De Clerck, die dateert van februari 2010, stond te lezen dat de ‘vraag naar sturing en bezinning rond het strafrecht’ ‘steeds dringender’ wordt en dat de straftoemeting terug in het vizier dient te komen. Vraagstukken over de finaliteit van het straffen en over welke gedragingen strafrechtelijk gesanctioneerd moeten worden, zouden daarbij op de studeertafel moeten belanden van een nog op te richten multidisciplinaire commissie.⁵³ Gelet op de vele commissies die de afgelopen jaren het licht hebben gezien, staan sommigen wellicht sceptisch tegenover het idee van de oprichting van een nieuwe commissie. Maar anderzijds lijkt een grondige reflectieoefening over de straf en het recht tot straffen meer dan ooit aan de orde – al was het maar als signaal dat het deze politieke gemeenschap nog steeds menens is met de basiswet.

⁵² T. DAEMS, “Gapen bij de gapende kloof. Strafbeleid, gevangeniswezen en de weergekeerde stilte rond de legitimiteitscrisis van de vrijheidsstraf”, in: T. DAEMS, P. PLETINCX, L. ROBERT, V. SCHEIRS, A. VAN DE WIEL en K. VERPOEST (eds.), *Achter tralies in België*, Gent, Academia Press, 2009, 17-45.

⁵³ MINISTER VAN JUSTITIE, *Straf- en strafuitvoeringsbeleid. Overzicht & ontwikkeling*. Ministerie van Justitie, februari 2010, 18.